

ANNA TARNOWSKA  
(Toruń)

## *Sądownictwo administracyjne II RP a pruski model sądownictwa administracyjnego*

### **Verwaltungsgerichtsbarkeit in der 2. Republik Polens im Vergleich mit dem preußischen Modell der Verwaltungsgerichtsbarkeit**

1. Uwagi ogólne. 2. Ustrój sądownictwa administracyjnego w Prusach. 3. Sądownictwo administracyjne w Polsce – okres przejściowy 1918–1920. 4. Droga do unifikacji sądownictwa administracyjnego – między wzorami austriackimi i pruskimi. 5. Najwyższy Trybunał Administracyjny (NTA) – geneza, organizacja, krytyka w świetle wpływów obcych. 6. Niższe instancje sądownictwa administracyjnego. 7. Regulacja ustawy konstytucyjnej z 1935 r. Stan prawny od 1935 r. 8. Konkluzje.

1. Einleitende Bemerkungen. 2. Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen. 3. Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen – instabile Periode 1918–1920. 4. Der Weg zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsbarkeit – zwischen dem österreichischen und preußischen Modell. 5. Höchstes Verwaltungstribunal (NTA) – Entstehung, Organisation, Kritik im Lichte fremder Einflüsse. 6. Niedere Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 7. Regelung des Verfassungsgesetzes von 1935. 8. Rechtszustand seit 1935. 9. Schlussfolgerungen.

*Nie ma może przedmiotu w prawie administracyjnym,  
który by liczniejsze wywołał spory,  
względem którego wydawano by różnorodniejsze sądy  
i sprzeczniejsze zdania, jak tak nazwane  
sądownictwo albo spory administracyjne<sup>1</sup>*

A. Okolski, *O sporach administracyjnych* (1867 r.)

<sup>1</sup> A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, Ekonomista 1867, s. 1. Cytatu tego jako motto użył już W. Witkowski w swej pracy: *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984, ale wart jest przypomnienia, jako że okazał się proroczy i równie aktualny dla doby dwudziestolecia międzywojennego, a nawet dla dzisiejszego dnia.

## 1

Sądownictwo administracyjne to jeden z najskuteczniejszych środków obiektywnej kontroli administracji o charakterze zewnętrznym, a zatem pozostającym poza powiązaniem hierarchiczno-instancyjnymi, z czego czyni się główny zarzut przeciw kontroli wewnętrznej. Niemniej początki jego datują się dopiero na drugą połowę XIX w.<sup>2</sup> (wyjątkiem pozostaje Francja, gdzie pierwsze sądy administracyjne, odrębne od sądownictwa powszechnego, utworzono w toku reform pod koniec XVIII w.); stąd jest to instrument stosunkowo nowy, związany z istotnymi przemianami w kierunku modernizacji administracji. Służyć miał on zagwarantowaniu praw jednostki w sporze o charakterze administracyjnoprawnym i przeciwdziałać nadużyciom działających częstokroć arbitralnie władz administracyjnych, a w pewnej mierze także ich beczynności. Konieczność taka powstała, ponieważ stosunek obywatela do administracji w postępowaniu administracyjnym miał charakter ewidentnie podległy; był to stosunek podporządkowania. Za cechy konstytutywne tego typu sądownictwa należy uznać: zaistnienie sporu, zazwyczaj w postaci aktu administracyjnego; udział stron; odrębność procedury sądowej oraz – cecha być może najważniejsza – niezawisłość sądu<sup>3</sup>.

Na marginesie warto zaznaczyć, iż stopniowe wprowadzanie w życie idei sądownictwa administracyjnego nie obyło się bez krytyki ze strony teoretyków i praktyków prawa; najostrzejszy przebieg debata ta miała w Niemczech<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia metodologii, najbardziej poprawne jest dokonanie wstępnego podziału ustrojów sądów administracyjnych w międzywojniu na dwa główne typy: angielski, gdzie *brak sądów administracyjnych, ale nie brak sądownictwa administracyjnego*<sup>5</sup>, oraz francuski – szerzej określany także mianem modelu kontynentalnego. Ów pierwszy, którego elementy można w okresie międzywojennym odnaleźć także w Belgii i Włoszech, charakteryzował się brakiem formalnego rozdzielenia prawa cywilnego i administracyjnego, czego konsekwencją było poszerzenie właściwości sądów powszechnych o spory uznane za administracyjne. Podsumował to zjawisko Percy Ashley:

<sup>2</sup> W Badenii utworzono sądy administracyjne w 1863 r., w Prusach w 1875 r., w Oldenburgu w 1876 r.

<sup>3</sup> Por. Z. Cybichowski, *Encyklopedia prawa publicznego*, Warszawa 1925, s. 870. Co do prób definicyjnych sądownictwa administracyjnego por. szerzej W. L. Jaworski, *Sądownictwo administracyjne*, [w:] *Ankieta o konstytucji 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 243–247; przedruk: tenże, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 16–20.

<sup>4</sup> Por. szerzej J. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 22–23.

<sup>5</sup> J. Langrod, *Sądownictwo administracyjne na zachodzie*. Zarys referatu dla Komisji Wniosków Ustawodawczych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, [w:] *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* [dalej: *GAiPP*], 1930, nr 2, s. 56.

w Anglii każdy obywatel może się obronić przed bezprawnym działaniem jakiegokolwiek władzy publicznej przed zwykłymi sądami, które dają mu te same środki, jakimi by rozporządzał w sprawie przeciwko innemu obywatelowi; wzajemne prawa i obowiązki są rozstrzygane przez te same sądy, a rady lokalne są zabezpieczone od tyranii i arbitralnego postępowania ministeriów dzięki temu, że te ostatnie są zupełnie bezsilne bez pomocy tych samych zwykłych sądów, które zajmują się tylko kwestyami czysto prawnymi, a nie kierują się względami na dogodność administracyjną lub konieczność polityczną<sup>6</sup>.

System kontynentalny oparł się na odrębnie zorganizowanym sądownictwie administracyjnym, które przyjąć mogło postać samodzielnych sądów jednej lub kilku instancji bądź stanowić część kompetencji organów administracji rządowej (tak we Francji) lub samorządowej (tą drogą pójda Prusy). Jak widać więc, model ten pojawił się w różnych wariacjach, przy czym kryterium podziału stanowiła nie tylko organizacja sądownictwa, ale także jego kompetencja (o charakterze wyłącznie kasacyjnym – Austria, Polska lub mieszanym – kasacyjno-rewizyjnym – Francja, Prusy, Węgry), i jej oparcie na klauzuli generalnej (Francja, Austria, Polska) bądź na enumeratywnym wyliczeniu (zasadniczo Prusy oraz Węgry). Dodatkowo dokonać można rozróżnienia sądownictwa administracyjnego działającego wyłącznie *a posteriori* oraz takiego, którego kompetencja sięga działań administracji *a priori*, a zatem jeszcze nieistniejącego aktu administracyjnego<sup>7</sup>.

Wszystkie te systemy rozwijały się w ciągu XIX w., a zatem doświadczenia polskie wynikały tylko z rozwiązań przyjętych przez mocarstwa zaborcze i poszły w różnych kierunkach. Stąd też przed ustawodawcą w odrodzonej Polsce pojawił się prawdziwy dylemat: który z systemów może najlepiej przysłużyć się nowemu państwu? By jednak odszukać echa ustroju pruskiego w sądownictwie administracyjnym II RP, należy powiedzieć o nim kilka słów.

## 2

Wprawdzie w państwie pruskim funkcjonowały już wcześniej pewne formy ochrony obywateli przed nadużyciami administracji będące ucieleśnieniem

<sup>6</sup> Za: P. Ashley, *Zarząd centralny i lokalny w Anglii, Francji, Prusiech i Stanach Zjednoczonych*, Lwów 1910, s. 312. Szerzej nt. specyfiki prawa administracyjnego w Anglii por. A. V. Dicey, *Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1907, s. 229–253, 387–410; J. Langrod, *Zarys sądownictwa...*, s. 37–52; tenże, *Sądownictwo administracyjne...*, s. 56–58, L. Bar, *Sądowa kontrola administracji w Anglii*, Warszawa 1962, *passim*; zmiany w klasycznym modelu angielskim i aktualny stan prawny omówił ostatnio Z. Kmiecik, *Trybunały administracyjne i instytucja publicznego dochodzenia w Wielkiej Brytanii*, Państwo i Prawo [dalej: PiP] 2002, z. 2, s. 25–35.

<sup>7</sup> Por. szerzej J. Langrod, *Zarys sądownictwa...*, s. 75–169.

*iura quesita* w postaci obowiązku odszkodowania<sup>8</sup>, to jednak nie spełniały one wymogów kształtującej się nowoczesnej administracji. Dyskusja między zwolennikami ścisłego rozdziału spraw sądowych od spraw policji i administracji (tzw. *Justizstaatsmodell*) a zwolennikami sądownictwa administracyjnego opartego na modelu francuskim (*Administrativjustiz*) na temat kształtu przyszłych sądów administracyjnych toczyła się od początku XIX w.<sup>9</sup>

Przyjęte w Prusach rozwiązania organizacyjne pozostawały pod silnym wpływem koncepcji pruskiego prawnika i polityka – Rudolfa v. Gneista (1816–1895)<sup>10</sup>. Tworzenie właściwych sądów administracyjnych rozpoczęło się w 1872 r. wraz z wydaniem ordynacji powiatowej<sup>11</sup>. Wyraźnie zaznaczały się w tym procesie dwa etapy: wprowadzenie sądów administracyjnych w pięciu wschodnich pruskich prowincjach w latach 1872–1876 – na mocy ordynacji powiatowej, ordynacji prowincjonalnej<sup>12</sup>, ustawy o ustroju sądów administracyjnych i spornym postępowaniu administracyjnym z 3 VII 1875 r.<sup>13</sup> oraz tzw. ustawy kompetencyjnej z 26 VII 1876 r.<sup>14</sup>, a następnie – do 1890 r. – rozszerzenie funkcjonowania sądownictwa administracyjnego na wszystkie prowincje pruskie, na podstawie ustawy o ogólnej administracji kraju z 30 VII 1883 r.<sup>15</sup> oraz nowej ustawy o właściwości władz administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych z 1 VIII 1883 r.<sup>16</sup>

Rolę sądów administracyjnych pierwszej instancji przyznano wydziałom powiatowym (*Bezirksausschüsse*), czyli organom wykonawczym samorządu powiatowego. W skład wydziału wchodził landrat jako przewodniczący oraz sześciu członków-ławników (*Ehrenbeamten*, urzędnicy honorowi) wybieranych na okres sześciu lat przez sejmik powiatowy (§ 130, 131 i 136 ordynacji powiatowej). W powiatach miejskich (*Stadtkreise*) działał odpowiednio wydział

<sup>8</sup> Por. *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, A. Erler, E. Kaufmann (Hrsg.), Bd. II, Berlin 1978, s. 471–476. Zasada ta znalazła wyraz w Landrechcie pruskim (*Allgemeines Landrecht für die Preussischen Staaten*) z 1794 r. (§ 74 i 75).

<sup>9</sup> Por. przykładowo O. Bähr, *Der Rechtsstat. Eine publizistische Skizze*, 1864; R. v. Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgeschichte*, 1879.

<sup>10</sup> Por. szerzej D. Esser, *Gneist Rudolf, [w:] Juristen. Ein biographisches Lexikon*, M. Stolleis (Hrsg.), München 1995, s. 238–239.

<sup>11</sup> *Kreisordnung für die östlichen Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen* z 13 grudnia 1872 r. (Gesetz – Sammlung für Königlichen Staaten Preussen [dalej: GS], s. 661), ze zmianami z 19 III 1881 r. (GS, s. 179).

<sup>12</sup> *Provinzialordnung für die Provinzen Ost- und Westpreussen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen* z 29 VI 1875 r. (GS, s. 355), ze zmianami z 22 III 1881 r. (GS, s. 233).

<sup>13</sup> *Gesetz betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren* (GS, s. 375), ze zmianami z 2 VIII 1880 r. (GS, s. 328).

<sup>14</sup> *Gesetz betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung vom 29.6.1875* (GS, s. 297).

<sup>15</sup> *Das Gesetz über allgemeine Landesverwaltung* (GS, s. 155).

<sup>16</sup> *Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden* (GS, s. 237).

miejski (*Stadtausschuß*) złożony z burmistrza jako przewodniczącego oraz czterech członków.

Teoretycznie – jak napisał Stanisław Płaza – w *ten sposób organowi w zasadzie samorządowemu przyznano prawo kontroli praworządności działania administracji rządowej*<sup>17</sup>. Zjawisko to w dużej mierze zadecydowało o wyjątkowej funkcjonalności pruskiego sądownictwa administracyjnego. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, iż wydział powiatowy mógł pozostawać pod silnym wpływem landrata, z racji jego szczególnej pozycji jako organu administracji rządowej na szczeblu powiatu.

W II instancji, na szczeblu obwodu rejencyjnego (*Regierungsbezirk*), działały obwodowe sądy administracyjne (*Bezirkverwaltungsgerichte*). W ich skład wchodziło pięciu członków, w tym trzech ławników wybieranych przez wydział prowincjonalny (*Provinzialausschuß*), zaś dwóch mianowanych dożywotnio przez króla (jeden z nich musiał mieć wymagane kwalifikacje sędziowskie, drugi zaś – uprawnienia wyższego urzędnika administracji (§ 9 ustawy o ustroju sądów...)). Członkowie i mianowani, i pochodzący z wyboru podlegali postanowieniom o przestępstwach służbowych, ujętych w ustawach dyscyplinarnych dla sędziów<sup>18</sup>. W 1883 r. dodano czwartego ławnika i ostatecznie przekształcono sąd obwodowy w wydział obwodowy, utrzymując jego sędziowską funkcję. Jeden z zastępców prezesa rejencji, członków wydziału, nosił wprost tytuł dyrektora sądu administracyjnego. Mimo prób odseparowania wydziału jako sądu od zawirowań *stricte* administracyjnych należy podkreślić, iż zasada niezawisłości sędziów nie została faktycznie wcielona w życie. Zbyt bliski był związek wydziału z prezesem rejencji, ponadto *na samodzielności wydziałów obwodowych jako sądów ciążył ich dualistyczny charakter jako równocześnie władzy uchwalowej, współdziałającej w czynnej administracji*<sup>19</sup>.

Sądem orzekającym w III instancji został Najwyższy Trybunał Administracyjny (*Oberverwaltungsgericht*) w Berlinie, o składzie wyłącznie zawodowym (w połowie sędziowie i w połowie wyżsi urzędnicy), co stanowiło realizację koncepcji R. v. Gneista. Tryb instancyjny podlegał pewnym modyfikacjom w związku z wagą sporu administracyjnego. W wypadku decyzji podjętych przez wydział obwodowy w drodze tzw. *Beschlussverfahren*, postępowania

<sup>17</sup> S. Płaza, *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, cz. 2, Kraków 1998, s. 185–186.

<sup>18</sup> *Gesetz betreffend die Dienstvergehen der Richter und die freiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand vom 7. Mai 1851* (GS, s. 218) oraz *Gesetz betreffend eine Abänderung des Gesetzes über die Dienstvergehen der Richter vom 7. Mai 1851 und die Einführung eines Ehrenrathes für die Rechtsanwälte bei dem Obertribunal vom 26. März 1856* (GS, s. 201).

<sup>19</sup> Za: K. Dubiel, *Stosunek wojewódzkich sądów administracyjnych do wojewodów*, GAI PP 1929, nr 8, s. 279.

uchwałowego<sup>20</sup>, właściwą instancję odwoławczą stanowiła rada prowincjonalna (*Provinzialrat*). Rada i wydział prowincjonalny – jak nazwa wskazuje – działały obok sejmiku prowincjonalnego, na najwyższym szczeblu podziału terytorialnego – w prowincji.

*Mutatis mutandis*, ów rozbudowany, sprawdzony w praktyce system opierał się w zakresie kompetencji na metodzie enumeracyjnej, stąd poszczególne ustawy wymieniały podległe jurysdykcji administracyjnej kwestie w setkach paragrafów<sup>21</sup>. Ustawy wskazywały także *explicite*, w jakich sprawach należy zwrócić się, do którego z sądów.

Wyliczenie takie naturalnie nie mogło objąć wszelkich spornych spraw administracyjnych; wśród wyłączeń należy wskazać chociażby jurysdykcję nad protestami wyborczymi wobec wyborów samorządowych, sprawy wodociągów, komunikacji kolejowej, wodnej i inne. Wyjątek od systemu wyliczenia stanowiły sprawy tzw. policyjne<sup>22</sup> ujęte – co należy podkreślić – w klauzuli generalnej. Na bardzo szeroko rozumiane zarządzenie policyjne przysługiwała skarga do wydziału powiatowego jako sądu administracyjnego bądź – według uznania skarżącego – zażalenie do tegoż wydziału, jako władzy administracyjnej, na ręce landrata, w drodze postępowania uchwałowego. Klauzulą generalną objęto także spory podatkowe; jako organ administracyjny właściwy do ich rozpatrywania wskazano jednak nie sądy administracyjne, a szczególne komisje podatkowe.

Sądy pruskie w zasadzie orzekały *a posteriori*, stąd niedopuszczalność powództwa ustalającego (*Feststellungsklagen*), niemniej w szczególnych przypadkach tzw. pierwotnych spornych spraw administracyjnych (*ursprüngliche Verwaltungsstreitsachen*) decydowały także merytorycznie w sytuacji braku aktu administracyjnego<sup>23</sup>. Stanowiło to zarazem przełamanie ogólnej zasady kasacyjności.

<sup>20</sup> Ustawa o ogólnej administracji kraju i ustawa o właściwości władz rozróżniały dwa typy działania kontrolnego władz administracyjnych: działanie w postępowaniu spornoadministracyjnym stosowane w przypadkach, gdy ustawa stanowiła o rozstrzygnięciu (*Entscheidung*) lub skardze (*Klage*) i uchwałowym, gdy w przepisach ustawy pojawiało się sformułowanie „uchwała” (*beschliesst*), przy czym w obu trybach działać mogły te same organy. Tytułem przykładu: początkowo sądy obwodowe orzekały w sprawach spornych, a rady obwodowe w postępowaniu uchwałowym, lecz w 1883 r. nastąpiło skumulowanie tych kompetencji w nowo powołanym do życia organie – wydziale obwodowym.

<sup>21</sup> Por. NN., *Die Zuständigkeit der preussischen Verwaltungsgerichte u. Beschlüssbehörden*, Berlin 1911, *passim*.

<sup>22</sup> Zob. rozdz. IV ww. ust. o ogólnej administracji kraju z 1883 r.

<sup>23</sup> Por. J. Langrod, *Zarys sądownictwa...*, s. 140. O dalszych losach postępowania uchwałowego w takich sprawach pisze W. Maisel (*Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa-Poznań 1976, s. 182–184), opierając analizy na zachowanych aktach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Toruniu.

Model pruskiego sądownictwa administracyjnego oceniano współcześnie wyjątkowo wysoko, choć naturalnie podkreślano pewne jego wady<sup>24</sup>. Mógł on stanowić doskonały wzór dla sądowej kontroli administracji w odradzającej się Polsce. Jednak tak się nie stało.

### 3

Pierwsze unormowania w zakresie sądownictwa administracyjnego zawarte w Konstytucji Księstwa Warszawskiego z 22 VII 1807 r. były wiernym odzwierciedleniem francuskiego ustroju sądów administracyjnych<sup>25</sup>. W efekcie całkowitej utraty niepodległości, na ziemiach poszczególnych zaborów wprowadzano stopniowo rozwiązania pruskie, austriackie i rosyjskie.

Pierwszym aktem w niepodległej Polsce dotyczącym sądownictwa administracyjnego był dekret Naczelnika Państwa z 8 II 1919 r.<sup>26</sup>, na podstawie którego Sąd Najwyższy w Warszawie przejął atrybucje austriackiego Najwyższego Trybunału Sądowego i kasacyjnego oraz Trybunału Administracyjnego (art. 5). Sprawy te przekazano Senatowi IV. Jednocześnie jednak pominięto milczeniem kwestię właściwości w sprawach, które należały do kompetencji austriackiego Trybunału Państwa<sup>27</sup>, co oznaczało w przyszłości zawieszenie wykonywania jurysdykcji w tych sprawach do chwili utworzenia

<sup>24</sup> Szerzej nt. pruskiego sądownictwa administracyjnego por. przykładowo: K. Parey, *Handbuch des preussischen Verwaltungsrechts*, Berlin 1887, *passim*; J. Langrod, *Sądownictwo administracyjne*, GAIPP 1930, nr 6, s. 197–200, V. Bitter, *Handwörterbuch der Preussischen Verwaltung*, Bd. 2, wyd. 3, Berlin–Leipzig 1928, s. 949–953; w czasach nowszych: U. Stump, *Preussische Verwaltungsgerichtsbarkeit 1875–1914. Verfassung–Verfahren–Zuständigkeit*, Berlin 1980; W. Szwarc, *Model pruskiego sądownictwa w drugiej połowie XIX w. na tle historycznym*, *Annales UMCS* 1988, 35, 4, Sec. G.

<sup>25</sup> Por. szerzej K. A. Hoffmann, *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*, *Themis Polska* 1830, t. VII, s. 277–305; jego pracę przypominał ostatnio J. Malec, *Karola Boromeusza Hoffmana rzecz o sądownictwie administracyjnym*, [w:] *Studia z dziejów administracji nowożytnej*, Kraków 2003, s. 41–48. Współcześnie por. W. Witkowski, W., *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim...*

<sup>26</sup> *Dekret w przedmiocie zmian o urządzeniach wymiaru sprawiedliwości w b. zaborze austriackim* (Dz.P.P.P., nr 15, poz. 200).

<sup>27</sup> Trybunał Państwa (*Reichsgerichtshof*), utworzony na mocy ustawy zasadniczej z 21 XII 1867 r., rozstrzygał przede wszystkim spory związane z zagwarantowanymi konstytucyjnie prawami politycznymi obywateli, prawami krajów monarchii austrowęgierskiej, a także konflikty kompetencyjne między organami państwa oraz spory między władzami rządowymi a samorządowymi. Nie badał konstytucyjności ustaw. Por. szerzej J. v. Spaun, *Das Reichsgericht. Die auf dasselbe sich beziehenden Gesetze und Verordnungen samt Gesetzmaterialien sowie Übersicht der einschlägigen Judikatur und Literatur*, Wien 1904; *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. II, *Verwaltung und Rechtswesen*, A. Wandruszka, P. Urbanitsch (Hrsg), Wien 1975, s. 672–692, tam dalsza bibliografia.

Najwyższego Trybunału Administracyjnego w 1922 r. czy nawet Trybunału Kompetencyjnego w 1925 r.

Od chwili wybuchu wojny i okupacji niemieckiej do 1922 r. na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego sądownictwo administracyjne w ogóle nie istniało; reformy rosyjskiego rządu rewolucyjnego z 1917 r. nie objęły już polskich ziem.

W dawnym zaborze pruskim utrzymano dotychczasowy ustrój sądów administracyjnych. Pierwsza wzmianka na ten temat znalazła się w zasadniczej dla ziem zachodnich ustawie z 1 VIII 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej<sup>28</sup> – przepis jej art. 17, zd. 2, stanowił, iż „atrybucje” Najwyższego Sądu Administracyjnego w Berlinie przechodzą aż do czasu utworzenia Trybunału Administracyjnego na sąd nadziemiański<sup>29</sup>. Brak jest bliższych danych o działalności orzeczniczej tego sądu jako sądu administracyjnego, prawdopodobnie nie zdążył jej podjąć. Wkrótce przemianowano go na Sąd Apelacyjny w Poznaniu, przy którym utworzono Senat Administracyjny złożony z izby dla spraw administracyjnych oraz izby dla spraw podatkowych<sup>30</sup>. Na miejsce pruskich wydziałów obwodowych utworzono, z dniem 21 II 1920 r., Wojewódzkie Sądy Administracyjne, które przejęły sprawy należące do właściwości wydziałów obwodowych, przy czym sędziów niezawodowych wybierał odtąd wydział krajowy – następca dawnego wydziału prowincjonalnego<sup>31</sup>. Natomiast na szczeblu powiatu nadal działały wydziały powiatowe pod przewodnictwem starosty (zamiast landrata), utrzymując swe funkcje sądu administracyjnego I instancji<sup>32</sup>. Jak miało się wkrótce okazać, struktura owa wcale nie miała charakteru tymczasowego, choć oczywiście trudno twierdzić, iż był to planowany partykularyzm. Sam układ polsko-niemiecki w przedmiocie przejęcia wymiaru sprawiedliwości, który wszedł w życie 20 X 1920 r.<sup>33</sup>, nie zawierał żadnych unormowań dotyczących sądownictwa administracyjnego.

Odrębną drogą unormowano zagadnienie sądownictwa administracyjnego w województwie śląskim, które w 1920 r. otrzymało – jak wiadomo – statut

<sup>28</sup> Dz.Pr.P.P., nr 64, poz. 385.

<sup>29</sup> Wyjątkowo nietrafne tłumaczenie niemieckiego: *Oberlandesgericht*, winno być jednolicie Wyższy Sąd Krajowy (*Landgericht* z kolei tłumaczono jako sąd ziemiański). W momencie ogłoszenia ustawy sąd nadziemiański działał jedynie w Poznaniu, ponieważ Pomorze pozostawało jeszcze pod władzą pruską, zaś Śląsk oczekiwał się autonomicznego uregulowania. Por. W. Maisel, *Wojewódzkie sądy...*, s. 31–39.

<sup>30</sup> Rozp. Ministra b. Dzielnicy Pruskiej [dalej: M.b.D.P.] z 15 XII 1919 r. o organizacji sądów w b. dzielnicy pruskiej (Tyg. Urz. NRL, nr 70 z 24 XII 1919 r., s. 410); rozp. M.b.D.P. wydane w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości z 6 IV 1920 r. (Dz.P.P.P., nr 18, poz. 174).

<sup>31</sup> Rozp. M.b.D.P. z 21 II 1920 r. (Dz.Urz. M.b.D.P., nr 10, poz. 81).

<sup>32</sup> Co do zmian we właściwości sądów administracyjnych wynikłych z opisanych przemian, por. K. Chmielowski, *Zmiany kompetencji sądownictwa administracyjnego we województwach poznańskim i pomorskim*, Ruch Prawn. i Ekonom. 1924, z. 2, s. 203–207.

<sup>33</sup> Ratyfikowany na mocy ustawy z 26 XI 1920 r. (Dz.U.R.P., nr 120, poz. 794).



organiczny, gwarantujący mu autonomię, w postaci ustawy konstytucyjnej<sup>34</sup>. Przepis art. 30 statutu przekazał tymczasowo nowo utworzonej śląskiej Radzie Wojewódzkiej funkcje dawnego wydziału obwodowego, przy czym w roli sądu administracyjnego występować miało czterech członków Rady oraz sędzieja mianowany przez Naczelnika Państwa. Wówczas wojewoda i jego zastępca nie mieli brać udziału w Radzie. Artykuł 39 zapowiadał powołanie sądów administracyjnych, ze śląskim trybunałem administracyjnym na czele, z *właściwością aż do ujednolajnienia danego prawodawstwa dla całej Polski*. W 1922 r. utworzono w Katowicach Wojewódzki Sąd Administracyjny. Odtąd zatem w dawnej pruskiej części Śląska jako sądy administracyjne działać miały: wydziały powiatowe (miejskie)<sup>35</sup>, Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz Trybunał Administracyjny w postaci Senatu Administracyjnego przy Sądzie Apelacyjnym<sup>36</sup>. Ów ostatni dzielić się miał na cztery izby: ds. administracyjnych, ds. wodnych, ds. podatkowych i ds. swojszczyzny. Z góry należy zaznaczyć, iż Trybunał – z powodu trudności personalnych – nigdy nie powstał; ostatecznie w 1924 r. na obszar górnośląski województwa śląskiego rozciągnięto zakres kompetencji Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Warszawie jako sądu III instancji<sup>37</sup>.

Jak wynika z powyższych uwag, rozwiązania prawne przyjęte w tym okresie, poza byłą dzielnicą pruską, miały charakter porządkujących, wyraźnie jednak tymczasowych i prowizorycznych *leges specialis*. Jedynym wyjątkiem zasługującym na wzmiankę było uregulowanie procedury odwoławczej w procesie reformy rolnej, wzorowanej częściowo na przesłankach odwołania przyjętych w ustawodawstwie francuskim<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Ustawa konstytucyjna z 15 VII 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U.R.P., nr 73, poz. 497).

<sup>35</sup> Rozwiązane na mocy rozp. Wojewody Śląskiego z 17 VI 1922 r. (Dziennik Ustaw Śląskich [dalej: Dz.U.Śl.], nr 1, poz. 3), do chwili przeprowadzenia nowych wyborów obsadzono je członkami komisarycznymi mianowanymi przez wojewodę po wysłuchaniu starosty.

<sup>36</sup> Rozp. Wojewody Śląskiego z 1 VIII 1922 r. w przedmiocie utworzenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (Dz.U.Śl., nr 12, poz. 42); rozp. Wojewody Śląskiego z 6 VIII 1922 r. w przedmiocie wykonania rozporządzenia z 1 sierpnia... (Dz.U.Śl., nr 21, poz. 69); rozp. z 19 IX 1922 o uzupełnieniu rozporządzenia z 1 sierpnia... (Dz.U.Śl., nr 24, poz. 82), rozp. Tymczasowej Rady Wojewódzkiej z 18 VII 1922 r. w przedmiocie utworzenia Śląskiego Trybunału Administracyjnego (Dz.U.Śl., nr 30, poz. 30). Por. także komentarz do statutu organicznego: W. Dąbrowski, *Zbiór praw konstytucyjnych i administracyjnych Województwa Śląskiego*, Katowice 1922, s. 52–195; tenże, *Sądownictwo administracyjne w Województwie Śląskim*, Przegl. Adm. 1922, z. 13 i 14, s. 417–419.

<sup>37</sup> Ustawa z 28 V 1924 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustaw o NTA na obszar województwa śląskiego (Dz.U.R.P., nr 50, poz. 505).

<sup>38</sup> Ustawa z 6 VII 1920 r. o organizacji urzędów ziemskich (Dz.U.R.P., nr 70, poz. 461) obowiązująca do 1923 r. Por. szerzej J. Langrod, *Zarys sądownictwa...*, s. 186–188.

## 4

Problem sądownictwa administracyjnego cieszył się dużym zainteresowaniem wśród prawników i polityków, czego przejawem – obok licznych wystąpień w piśmiennictwie prawniczym – są prywatne projekty ustaw autorstwa znanych administratywistów, memoriały, uchwały stowarzyszeń i kongresów. Wśród głosów praktyków uznanie zdobyły m.in.: koncepcja prof. Władysława Kumanieckiego – byłego Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, oparta na założeniu dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego – Najwyższego Trybunału oraz sądów wojewódzkich; bliska wcześniej zgłoszonej propozycji Towarzystwa Prawniczego we Lwowie koncepcja dr. Jana Sawickiego – przewodniczącego Senatu wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego, ściśle nawiązująca do modelu austriackiego<sup>39</sup>, czy wreszcie późniejsza koncepcja dr. Józefa Buzka – zbliżona do naśladownictwa wzoru pruskiego.

W dyskusji o kształcie sądownictwa administracyjnego na pierwszy plan wysunęły się ostatecznie dwa czynniki: brak dostatecznie wykształconych kadr oraz brak środków finansowych na rozbudowaną strukturę odrębnego sądownictwa wieloinstancyjnego. Podkreślając zalety wieloinstancyjności, próbowano szukać oszczędności w projektach ścisłego powiązania sądów administracyjnych z sądownictwem zwykłym opartego na modelu angielskim. W 1920 r. Bolesław Bielawski postulował:

*W teraźniejszej sytuacji finansowej państwa organizacja sądownictwa administracyjnego winna być przeprowadzona możliwie najmniejszym kosztem; koszt rozszerzenia działalności zorganizowanych już sądów ogólnych będzie daleko mniejszy, niż koszt organizacji zupełnie nowych, samodzielnych i odrębnych trybunałów administracyjnych [...]. Specjalne sądy znajdują pewne uzasadnienie w krajach, posiadających rutynowaną administrację, co do której może istnieć przypuszczenie, że o swe doświadczenie praktyczne oparta, może posiadać większe kwalifikacje dla rozstrzygania sporów administracyjnych, niż członkowie sądów ogólnych. Polska władza wykonawcza jest in statu nascendi, stawia dopiero pierwsze kroki na drodze administrowania; ani znajomością życia, ani wiedzą prawną nie może być uznana za przodującą w stosunku do władzy sądowej. Przeciwnie, zetknięcie się z kontrolą sądu, wychowanego w głębokim*

<sup>39</sup> Por. J. Sawicki, *Sądy administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości 1920, nr 3, Dział Nieurzędowy, s. 178–188, a także jego projekt ustawy o ustanowieniu Trybunału Państwa, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości 1920, nr 4, Dział Nieurzędowy, s. 234–240. Trybunał ów widział Sawicki jako działający w charakterze trybunału administracyjnego, wyborczego i kompetencyjnego, a zatem połączenie doskonale znanych mu szczególnych sądów austriackich. Do modelu austriackiego nawiązywał ściśle nie tylko w sposobie określenia właściwości, ale i organizacji wewnętrznej.

poszanowaniu prawa, musi stać się dla tej administracji szkołą legalności i praworządności.

Głos Bielawskiego<sup>40</sup> w tym okresie był dość reprezentatywny dla zwolenników przejścia jurysdykcji administracyjnej przez sądy zwykłe. Na uwagę zasługuje także jego koncepcja instancji najwyższej. Według cytowanego autora:

*...instancję wyższą stanowić będzie Izba Administracyjna Sądu Najwyższego, a raczej Izby Administracyjne, ponieważ wobec różnorodności prawa w Kongresówce, Małopolsce i Wielkopolsce wypadnie zapewne organizować trzy oddzielne izby Administracyjne lub też trzy komplety tejże izby, wszystkie jednak z siedzibą w Warszawie [...]. Przy tem Izba będzie występowała jednocześnie jako instancja apelacyjna, kasacyjna i rewizyjna, w miarę swojego uznania rozstrzygając sprawy merytorycznie lub też kasując postanowienia zaskarżone<sup>41</sup>.*

Wobec instancji niższych autor skłaniał się ku tymczasowemu zastosowaniu klauzuli mieszanej – a więc właściwości sądów obejmującej zarówno skargi na bezprawność zarządzeń ciał samorządowych, powiatowych, wiejskich i miejskich, także po stosownym zatwierdzeniu przez władze nadzorcze, skargi prokuratorii generalnej i władz administracyjnych, jak i skargi w szczególnych trybach – na orzeczenia Komisji Ziemskich Okręgowych i Komisji Rozjemczych czy innych wskazanych w ustawach wypadkach. W przypadku dawnego zaboru pruskiego wskazał Bielawski ponadto na konieczność utrzymania właściwości sądów administracyjnych we wszystkich sprawach podległych im na mocy dotychczas obowiązujących ustaw<sup>42</sup>. Krytyka wymierzona przeciw postulatowi Bielawskiego ogniskowała się wokół problemu przeciążenia Sądu Najwyższego, który już w 1920 r. był sądem administracyjnym dla b. Królestwa Kongresowego oraz, na mocy wspomnianego wyżej dekretu z 8 II 1919 r., przejął atrybucje Trybunału wiedeńskiego dla Małopolski i Śląska; podkreślano także pozorną oszczędność, które i tak należało ponieść w obliczu istniejących braków kadrowych i konieczności „wyedukowania” sędziów cywilnych i karnych w sprawach administracyjnych<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> B. Bielawski, *Sądy administracyjne w Polsce*, Dziennik Urzędowy Ministerstwa Sprawiedliwości 1920, nr 1, Dział Nieurzędowy, s. 22.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 24–25.

<sup>43</sup> J. Sawicki, *Sądy...*, Dz.U.M.S., nr 3, s. 180–188. Autor przytacza tam także niezwykle sprzeczny z konstytucją postulat rezygnacji z sądów administracyjnych niższych instancji w b. dzielnicy pruskiej celem obsadzenia vacatów w sądownictwie powszechnym, nie wskazując wszakże autora tej śmiałej koncepcji. Autorka nie spotkała się z takim założeniem w innych źródłach. *Ibidem*, s. 181.

Na wagę zagadnienia przyszłego ustroju sądownictwa administracyjnego wskazuje fakt, iż odnosili się doń wielokrotnie także twórcy projektów konstytucji<sup>44</sup>.

W uchwalonej 17 III 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poświęcono sądownictwu administracyjnemu jeden z artykułów, *notabene* kontrowersyjnie umieszczony w rozdziale III, zatytułowanym *Władza wykonawcza*<sup>45</sup>. Artykuł 73 brzmiał:

*Do orzekania o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji tak rządowej, jak i samorządowej powoła osobna ustawa sądownictwo administracyjne, oparte w swej organizacji na współdziałaniu czynnika obywatelskiego i sędziowskiego z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym na czele.*

Kwestię sądownictwa administracyjnego poruszono także w art. 70, dotyczącym nadzoru nad samorządem, nadając mu w zd. 1 następujące brzmienie:

*Państwo będzie sprawowało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego stopnia; nadzór ten mogą jednak ustawy przekazać sądownictwu administracyjnemu.*

Zgodnie z rolą sądownictwa administracyjnego wyznaczoną mu na mocy art. 73, mogło chodzić tu jedynie o nadzór na żądanie strony, zatem w zasadzie przepis ten niepotrzebnie powtórzył regułę, iż kompetencji sądu administracyjnego podlegają także akty organów samorządowych.

Przepisy konstytucji nakazywały więc utworzenie odrębnej struktury sądów administracyjnych o charakterze wieloinstancyjnym (z *NTA* na czele). W tym momencie istniały takowe w dzielnicy pruskiej; ustawodawca ze względów

<sup>44</sup> Wśród rozwiązań przewidujących powołanie odrębnego sądownictwa administracyjnego wskazać należy: projekt posła Stanisława Głabińskiego, reprezentującego Związek Ludowo-Narodowy, projekt opracowany przez Tymczasową Radę Stanu Królestwa Polskiego, projekt ankiety rządowej z 1919 r. pod przewodnictwem prof. Michała Bobrzyńskiego oraz projekty autorstwa Stanisława Hłaski i Józefa Polaka. W większości oceniano je raczej negatywnie, m.in. jako pozbawione wymaganej precyzji języka prawniczego. W opinii J. L a n g r o d a, *grzeszą wadliwą konstrukcją i błędnym wysłowieniem prawnym*; tenże: *Zarys sądownictwa...*, s. 190. Szerzej nt. poszczególnych por. S. K r u k o w s k i, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990, s. 19–70. Teksty projektów, bez szerszego komentarza, wydano zbiorczo w Warszawie w 1920 r. pt. *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

<sup>45</sup> Stało się tak pod wpływem referatu E. Dubanowicza wygłoszonego podczas prac nad projektem; por. S. K r u k o w s k i, *Konstytucja...*, s. 60. Wokół zagadnienia, czy sądy administracyjne należy zaliczyć do kategorii organów sądowych, czy *stricto* administracyjnych, toczyła się dyskusja sekcji prawa publicznego podczas I Zjazdu Prawników Polskich, jaki odbył się w dniach 8–10 VI 1924 r. w Wilnie. Zob. GAiPP 1924, dodatek do nr 25, s. II–III.

racjonalnych brał zapewne pod uwagę model pruski. Ponadto wskazanie na współdziałanie czynnika obywatelskiego (a zatem włączenie do kolegów sędziowskich członków niezawodowych powołanych lub wybranych z ogółu obywateli) wyraźnie w mojej opinii dowodzi zwrócenia się ku wzorom właśnie pruskim, a nie systemowi francuskiemu, także przecież wieloinstancyjnemu.

Ponadto konstytucja postanowiła o następczym charakterze kontroli administracji przez sądy, a więc weryfikowaniu legalności, badaniu aktów *ex post*. Nie wprowadziła jednak żadnych dalszych ograniczeń (kontrola miała być zarówno materialna i formalna), a także dopuściła w zasadzie szeroką legitymację podmiotową – nie tylko dla osób pokrzywdzonych w prawach podmiotowych. W opinii niektórych prawników:

*...każdy obywatel, a nadto władza administracyjna państwowa może żądać orzeczenia, że akt administracyjny ciała samorządowego jest nielegalny [...] Z powyższego widać, że Konstytucja stanęła na szerokim stanowisku, służącym do tego, aby sądownictwo administracyjne kontrolowało cały porządek państwa<sup>46</sup>.*

Akt służący realizacji art. 73 konstytucji uchwalono rok później. Była to ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 3 VIII 1922 r.<sup>47</sup>

## 5

Zgodnie z definicją legalną, NTA został utworzony *dla orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji tak rządowej, jak i samorządowej. Aż do ustanowienia sądów administracyjnych niższego stopnia z udziałem czynnika obywatelskiego Najwyższy Trybunał Administracyjny,*

<sup>46</sup> W. L. Jaworski, *Sądownictwo administracyjne*, s. 253–254. O szerokiej idei zawartej w konstytucji, zawężonej następnie w ustawie, pisał także W. Binder (sędzia NTA), *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926 i pokrewne ustawy*, Warszawa 1926, s. 7–20.

<sup>47</sup> Dz.U.R.P., nr 67, poz. 600. Pewnych zmian dokonano ustawą z 25 III 1926 r. (Dz.U.R.P., nr 37, poz. 237); tekst jednolity ogłoszono na mocy obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 26 VI 1926 r. (Dz.U.R.P., nr 68, poz. 400). Warto wskazać, że pomiędzy uchwaleniem konstytucji a wydaniem ww. ustawy również pojawiały się projekty prywatne, często oryginalne, jak autorstwa E. Starczewskiego. Zakładał on utworzenie Rady Stanu jako organu nie tylko sądownictwa administracyjnego (III departament jako NTA – realizacja art. 72 Konstytucji), ale także Trybunału Kompetencyjnego (IV departament), organu prac legislacyjnych systematyzującego i ogłaszającego akty prawne w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim (I Departament – wniosków prawodawczych, II – Kodyfikacyjny). Por. E. Starczewski, *Projekt ustawy o utworzeniu Rady Stanu. Odpis projektu złożonego Sejmowi Ustawodawczemu i Rządowi 31 stycznia 1922 r.*, Przegląd Administracyjny. Dwutygodnik poświęcony teorii i praktyce prawa administracyjnego 1922, z. 4., s. 101–106.

jako jedyna instancja sądowa, rozpoznawać będzie skargi na zarządzenia i orzeczenia, wydane w ostatniej instancji przez administracyjne władze rządowe lub samorządowe, o ile ustawa niniejsza prawa skargi nie wyłącza (art. 1 ustawy). Przyjęte sformułowanie było zarazem odejściem od projektu rządowego, gdzie zamiast terminu „zarządzeń i orzeczeń” posłużono się poprawniejszym pojęciem „aktu administracyjnego”. Ta ostatnia kategoria zdaje się być węższa, co sugeruje założenie o wyłączeniu spod kognicji NTA innego rodzaju aktów administracyjnych. *Poprawka ta jednak nie przyczyniła się do wyjaśnienia, co według ustawy o NTA podpada pod pojęcie zarządzeń lub orzeczeń wchodzących w zakres administracji*<sup>48</sup>.

Wyłączenia przedmiotowe zawarto w art. 3 – identycznym z § 3 austriackiej ustawy z 1875 r.<sup>49</sup> Były to sprawy (a właściwie akty wydane w sprawach) należące do właściwości sądów zwyczajnych lub szczególnych, decyzje administracyjne oparte na swobodnym uznaniu, sprawy mianowania na urzędy (poza prawem obsady zastrzeżonym w ustawach), *charge d'affaires*, sprawy wojskowe i dotyczące mobilizacji, sprawy dyscyplinarne. Ponadto formalnie NTA nie został sądem konstytucyjnym<sup>50</sup>. W wypadku przyznania racji skarżącemu NTA kasował zaskarżony akt i obligował organ administracyjny do wydania nowego zarządzenia przy stosownym uwzględnieniu stanowiska NTA. Nadto art. 24 postanowił o orzekaniu NTA na podstawie stanu faktycznego, *jaki okazuje się z aktów, któremi rozporządzała ostatnia instancja administracyjna przy wydaniu zaskarżonego zarządzenia lub orzeczenia, a w razie nieprzedstawienia przez nią aktów [...], na podstawie stanu faktycznego, przedstawionego w skardze lub na rozprawie*, podczas gdy na mocy pierwowzoru – zgodnie z § 6 ustawy austriackiej – Trybunał tylko „z reguły” orzekał na podstawie stanu faktycznego.

<sup>48</sup> Por. W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, Warszawa 1926, s. 26. Próbę definicji pojęć „zarządzenie” (*Verfügung*) oraz „orzeczenie” (*Entscheidung*) na gruncie judykatury austriackiej podjął K. W. Komarnicki, podkreślił jednak jednocześnie chwiejność i zmienność orzecznictwa w tym zakresie; por. tenże, *Akt administracyjny*, Kraków 1913.

<sup>49</sup> *Gesetz vom 22. Oktober 1875 über die Einrichtung des Verwaltungsgerichtshofes* (Reichsgesetzblatt [RGBL] 1876, s. 109, 218 i n., 695–702, nr 36).

<sup>50</sup> W orzeczeniu z 26 II 1929 r. NTA orzekł, iż ograniczenie NTA co do badania ważności ustaw *nie stosuje się do badania ważności rozporządzeń z mocą ustawy* (Orzecznictwo NTA, Dz. Urz. MSW 1931, nr 14, s. 483–485). Wobec braku Trybunału Konstytucyjnego NTA wypowiadał się jednak czasem o niezgodności ustaw zwykłych z konstytucją; por. D. Małec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 93–96. Wszelkie wątpliwości usunął art. 64 ust. 5 konstytucji kwietniowej, zgodnie z którym *sądy nie mają prawa badać ważności ustaw aktów ustawodawczych należących do ogłoszonych*.

Artykuł 35 ustawy o NTA stanowił:

*Aż do utworzenia sądownictwa administracyjnego niższego stopnia na całym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, istniejące w b. dzielnicy pruskiej sądownictwo administracyjne (orzecznictwo w postępowaniu sporno-administracyjnym) pozostawia się nienaruszone z tą zmianą, że kompetencje Senatu Administracyjnego Sądu Apelacyjnego w Poznaniu przechodzą na Najwyższy Trybunał Administracyjny. Na Trybunał przechodzą również kompetencje krajowego urzędu wodnego, ustanowionego ustawą wodną [...]. Do spraw nie objętych właściwością istniejącego w b. dzielnicy pruskiej sądownictwa administracyjnego, stosują się przepisy niniejszej ustawy, o ile sprawy nie są załatwiane w pierwszej instancji przez organy kolegialne zarządu ogólnego poza postępowaniem uchwałowym...*

W ten sposób, pośrednią drogą, NTA przejął na siebie funkcje sądu administracyjnego najwyższej instancji na ziemiach zachodnich, przy czym w wypadkach wskazanych w ustawach pruskich mógł występować także jako sąd niższej instancji. Oznaczało to także przełamanie wyłączeń ujętych w art. 3 ustawy; NTA rozpatrywał przecież odwołania od niższych instancji, a wśród nich zapewne znalazły się sprawy ujęte w punktach: a–f art. 3.

Uzasadniona jest zatem teza o utrzymaniu *status quo* w zakresie sądownictwa administracyjnego w województwach pomorskim i poznańskim<sup>51</sup>. Nie doszło do unifikacji sądownictwa, a sformułowanie: *aż do utworzenia sądownictwa administracyjnego niższych instancji* sugerowało, że ustawa z 1922 r. miała być zaledwie pierwszym, choć bardzo ważnym etapem ujednolicenia ustroju sądów administracyjnych. Z drugiej strony, autorzy projektu ustawy o NTA zdawali sobie sprawę, iż zapewne będzie to rozwiązanie na lata. Organizacja i procedura postępowania przed NTA ściśle były wzorowane na strukturze austriackiego Trybunału Administracyjnego – wybrano zatem jednoinstancyjny model kasacyjny, i trudno wyobrazić sobie praktycznie powołanie obok niższych instancji – to oznaczałoby wszak diametralną zmianę formuły. Istniał tylko jeden zasadniczy szkopuł: ustawa o NTA nie zrealizowała wielu z założeń konstytucji marcowej. Zaniechania dotyczyły zarówno samej organizacji sądu (jednoinstancyjność, wyłącznie zawodowy skład), jak i jego kompetencji (wyłączenia spod jego kognicji, poza uzasadnionymi przypadkami typu postępowanie wojskowe, także aktów opartych na swobodnym uznaniu).

<sup>51</sup> Por. też motywy rządowe do art. 35: *...wobec istnienia tam [tj. w dzielnicy pruskiej – przyp. A. T.] dwustopniowego i zorganizowanego z udziałem czynnika obywatelskiego sądownictwa administracyjnego aparat ten, jako zgodny z zasadami Konstytucji, pozostaje w zasadzie nienaruszony*; cyt. za: W. Binder, *Ustawa...*, s. 171.

W uzasadnieniu projektu ustawy o NTA<sup>52</sup> pojawiły się próby wytłumaczenia tych daleko idących rozbieżności:

*...brak wykwalifikowanych kadr, stojący na przeszkodzie obsadzeniu najkonieczniejszych posterunków przy istniejących już władzach sądowych i administracyjnych, brak, który niewątpliwie stanie się jeszcze szkodliwszym w miarę rozwoju ekonomicznego państwa, dalej znaczne koszty, jakie pociągnąć by musiało za sobą tak rozgałęzione sądownictwo, wreszcie niemożność organizacji sądów administracyjnych niższych stopni w chwili, w której ustrój władz administracyjnych nie jest jeszcze przeprowadzony i ciągle podlega zmianom – oto główne przeszkody, które jeszcze szeregu lat nie pozwolą w całości przeprowadzić systemu sądownictwa administracyjnego*<sup>53</sup>.

Udział zaś czynnika obywatelskiego mógł być – zdaniem autorów – pożytecznym jedynie w instancjach niższych, a nie w modelu sądu ściśle kasacyjnego. Słusznie jednak wskazali, iż obydwie założenia konstytucji – wieloinstancyjność i udział obywatelski w sądownictwie administracyjnym – mogły być urzeczywistnione jedynie łącznie, na co się jednak w obliczu powyższych argumentów nie zdecydowano.

Wybór systemu jednoinstancyjnego pociągnął za sobą przyjęcie zasady kasacyjności, jako że badanie stanu faktycznego we wszystkich sprawach wpływających do jedynego NTA ze zrozumiałych względów było niewykonalne. Ograniczenie właściwości NTA wobec spraw rozstrzygniętych w zakresie władzy dyskrecyjnej, a zatem wedle swobodnego uznania, uzasadniano faktem, iż NTA nie miał być czynnikiem administracji ani *sędzią celowości aktów administracyjnych*, a jedynie instytucją orzekającą o ich legalności; w przeciwnym bowiem razie *nie dałoby to się pogodzić z odpowiedzialnością Rządu i poszczególnych Ministrów*<sup>54</sup>. Podkreślano jednak, że działanie administracji w ramach swobodnego uznania, formalnie i merytorycznie nie może wyjść poza granice określone ustawą, upoważniającą urzędnika do tego arbitralnego w dużej mierze podjęcia decyzji. Wilhelm Binder słusznie jednak poddał tę argumentację krytyce, sięgając po uzasadnienie natury historycznej. Wskazał na fakt nieadekwatnego zupełnie naśladownictwa w Polsce rozwiązania austriackiego, które przecież powstało w 1875 r., w warunkach głębokich przeobrażeń ustrojowych, ewolucji monarchii absolutnej

<sup>52</sup> Charakterystyczne, iż uzasadnienie to było powtórzeniem motywów będących podstawą projektu J. Sawickiego, ten zaś odwoływał się wprost do argumentów autorów austriackiej ustawy z 1875 r. Por. A. Dziadzio, *Uwarunkowania polityczne austriackiego (1875) i polskiego (1922) modelu sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Przez dwa stulecia XIX i XX w. Studia historyczne ofiarowane prof. Wacławowi Felczakowi*, Kraków 1993, s. 116.

<sup>53</sup> Za: W. Binder, *Ustawa...*, s. 10–11.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 13–14.



ku konstytucyjnej. W państwie austro-węgierskim to wyłączenie było niezbędne, w odrodzonej republice polskiej – już nie. Ustawodawca czeski, który także wzorował się na modelu austriackim, zrezygnował z takowego wyłączenia, choć w praktyce oczywiście trybunał czeski badał przede wszystkim, czy akt nie jest dotknięty nielegalnością czy wadliwością postępowania, czy granice swobody nie zostały przez organ naruszone. Jak głosiło orzeczenie z 21 I 1919 r., *choćby sprawy swobodnego uznania są wyjęte z pod właściwości czechosłowackiego Trybunału administracyjnego, nie obejmuje to uprawnień Trybunału do zastąpienia swobodnej oceny władz swobodną oceną Trybunału, lub do poddania badaniu celowości ich orzeczenia*<sup>55</sup>.

Warto podkreślić, iż właśnie wyłączenie spod jurysdykcji NTA aktów wydanych na podstawie swobodnego uznania stało się zarzewiem wielu dyskusji wśród znawców problematyki<sup>56</sup>.

Zaznaczył także cytowany wyżej Binder, iż w gruncie rzeczy judykatura austriackiego Trybunału zbliżyła się do zasad francuskiego sądownictwa administracyjnego. W Polsce podobny proces mógłby zajść – w jego opinii – dzięki utrzymaniu w b. dzielnicy pruskiej trójinstancyjności sądownictwa administracyjnego i tutejszej szczególnej roli NTA jako sądu apelacyjno-rewizyjno-kasacyjnego<sup>57</sup>. Binder był zatem surowym krytykiem owego rozdzwiku między ustawą o NTA a konstytucją. Zauważyć zresztą można, iż NTA w wątpliwościach natury proceduralnej niejednokrotnie sięgał w swej praktyce do doktryny nie tylko austriackiej, ale i pruskiej<sup>58</sup>.

Podobnie wypowiadał się jeden z najwybitniejszych ówczesnych specjalistów zagadnienia – Jerzy Langrod, zadeklarowany zresztą przeciwnik opcji austriackiej. Oceniał ją jako wadliwą, przestarzałą i nieadekwatną do polskich

<sup>55</sup> Cyt. za: *ibidem*, s. 71.

<sup>56</sup> Por. dyskusję na łamach GAIPP w 1924 r.: A. Kroński, *Kontrola nad swobodnem uznaniem władz administracyjnych*, GAIPP 1924, nr 8, s. 146; nr 9, s. 167; B. Wasiutyński, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, GAIPP 1924, nr 39; nr 40, s. 853–854; nr 41, s. 875–876; tenże *W sprawie swobodnego uznania*, GAIPP, 1924, nr 49, s. 1059–1060.

<sup>57</sup> W. Binder, *Ustawa...*, s. 15–20.

<sup>58</sup> Por. przykładowo M. Baumgart, *Kwestje, badane z urzędu przez Najwyższy Trybunał Administracyjny*, [w:] *Gazeta Sądowa Warszawska* 1935, nr 21–22, s. 321–325. Autor zaznaczył tu, iż w rozporządzeniu Prezydenta o NTA z 1932 r. pojawił się przepis, jakiego nie było w ustawie z 1922 r.: *Trybunał rozpoznaje sprawę w granicach skargi* (art. 83, ust. 2), co oznaczać mogło zawężenie praktyki NTA co do uwzględniania pewnych wątpliwości procesualnych z urzędu. Nie dotyczyło to ziem zachodnich, gdzie NTA zgodnie z ustawą z 1883 r. o ogólnym zarządzie kraju (ze zmian.) związany był wnioskami skargi (*Anträge*), nie zaś jej zasadami (*Gründe*), stąd sprawował kontrolę legalności także z urzędu. Niejednokrotnie także znawcy tematu sięgali do założeń R. Hernritta, ujętych w jego dziele *Grundlagen der Verwaltungsrechtes* (Tübingen 1921), gdzie autor wiele uwagi poświęcił właśnie wspomnianej zasadzie swobodnego uznania i wszelkim jej modyfikacjom. Nieco starsza jest praca autorstwa F. Teznera, *Zur Lehre vom freien Ermessen*, Wien 1886.

warunków ustrojowych. Ubolewał, iż polska regulacja stanowiła właściwie *poprawne i przerobione tłumaczenie na język polski* austriackiej ustawy z 1875 r. Obok wielu aspektów niezgodności ustawy o NTA z konstytucją (zawężenie legitymacji podmiotowej i zakres wyłączeń), podkreślał, iż nawet między poszczególnymi artykułami tej pierwszej zachodzą zasadnicze rozbieżności<sup>59</sup>. Był także Langrod autorem kompleksowych projektów nowego unormowania problemu sądownictwa administracyjnego w konstytucji, ustawy o sądownictwie administracyjnym i ustawy o postępowaniu sądowoadministracyjnym, charakteryzujących się wysokim poziomem techniki legislacyjnej. W rozległych uzasadnieniach przywoływał konsekwentnie swoje argumenty, przytaczane już wcześniej. W jego opinii, zadość wymogom konstytucji uczynić mogło tylko powołanie dwóch instancji – wojewódzkich sądów administracyjnych i NTA. Model tych sądów to wypadkowa między silnymi wpływami francuskimi a słabiej zaakcentowanymi angielskimi i niemieckimi. Te ostatnie przejawiały się chociażby w następujących elementach: specjalnie dobranym składzie organów orzekających o pewnych sprawach sądowoadministracyjnych; specjalnym postępowaniu identycznym *mutatis mutandis* z postępowaniem cywilnosądowym (jak w Bawarii i Saksonii); niezawisłości sądów i ich niezależności od ministrów<sup>60</sup>. Na marginesie warto wspomnieć, iż układ swego projektu ustawy wzorował Langrod na wysoko ocenianym rozporządzeniu Prezydenta RP: *Prawo o ustroju sądów powszechnych* z 1928 r.

W literaturze przedmiotu odnotowano wiele zbliżonych głosów, uznających motywy uzasadnienia ustawy o NTA z 1922 r. za oportunistyczne<sup>61</sup>. Powyższe opinie były zbieżne w jednym punkcie – pełnej realizacji zasad konstytucji służyć może tylko wydanie nowej ustawy, powołującej do życia niższe instancje i reorganizującej funkcjonowanie NTA.

W ciągu 1930 r. Komisja Wniosków Ustawodawczych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych opracowała kolejny, tym razem urzędowy projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym. Powołano w tym celu podkomisję skupiającą takie postaci, jak: Jan Kopczyński, Wacław Kinkel, Jan Śliwiński, Michał Wałkowski (sędziowie NTA), Stanisław Śliwiński (sędzia SN) czy Roman Hauser (naczelnik wydziału w MSW). Okazjonalnie w pracach podkomisji brali udział także Jerzy Langrod oraz Saturnin Mravincsics – przewodniczący WSA w Poznaniu.

<sup>59</sup> J. Langrod, *Zarys sądownictwa...*, s. 214–217.

<sup>60</sup> Por. J. Langrod, *Sądownictwo administracyjne*, [w:] *Projekt konstytucji*, red. W. L. Jaworski, Kraków 1928, s. 391–549; *ibidem*: *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, s. 551–638; *Projekt ustawy o postępowaniu sądowo-administracyjnym*, s. 639–715.

<sup>61</sup> Por. S. Starzyński, *Główne niedomagania naszego ustroju konstytucyjnego*, [w:] *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924, s. 31.

Jednym z pierwszych wniosków podkomisji było stwierdzenie konieczności *pójścia* polską drogą, *tutejsze warunki* są bowiem *zbyt specyficzne*, by móc w pełni korzystać z obcych wzorów<sup>62</sup>. Projekt miał charakter kompromisowy. Zaproponowano wprowadzenie niższej instancji – sześciu sądów obwodowych – przy jednoczesnym utrzymaniu zasady orzekania kasacyjnego. NTA służyć miał jako sąd odwoławczy, a nawet sąd I instancji dla aktów administracyjnych władz naczelnych. W projekcie znalazł swój wyraz konstytucyjny wymóg udziału czynnika obywatelskiego. Sędziów niezawodowych – ławników – mianować miał prezes Rady Ministrów z grona kandydatów wskazanych przez organizacje gospodarcze i zawodowe. Majoryzacji składu sądzącego w Trybunałach Obwodowych przez czynnik obywatelski, a takie obawy w piśmiennictwie formułowano, służyć miała proporcja: dwóch sędziów i jeden ławnik. Stanowiło to odejście od składu przyjętego w WSA (dwóch sędziów i trzech ławników; w sprawach tzw. ubogich – jeden sędzia i dwóch ławników).

Tak więc, w porównaniu z systemem pruskim, zdecydowano się wprowadzić na wieloinstancyjność oraz udział czynnika obywatelskiego, zapewniając jednak ilościową przewagę sędziów zawodowych w kompletach sędziowskich.

Projektowi z 1930 r. nie nadano dalszego biegu, natomiast nowa regulacja ukazała się 27 X 1932 r. w postaci rozporządzenia Prezydenta RP o NTA<sup>63</sup>. Ów akt prawny był w zasadzie ostatnim, który wniósł pewne zmiany<sup>64</sup> do organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce, utrzymując generalnie model przyjęty w 1922 r. – jednoinstancyjny i kasacyjny. Rozporządzenie z 1932 r. nie zmieniło zasad organizacji sądownictwa administracyjnego w woj. poznańskim i pomorskim.

<sup>62</sup> Por. J. D r ą ż e k - D r a w i c z, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym*, GAiPP 1931, nr 16, s. 590–592; w załączniku omawiany projekt: *Materiały prawodawcze, Projekt ustawy z dnia [...] o sądownictwie administracyjnym*, s. 592–605.

<sup>63</sup> Dz.U.R.P., nr 94, poz. 806.

<sup>64</sup> ...*podważające w sposób bardzo poważny i zasadniczy niezależność sędziów Trybunału i mogące wskutek tego osłabić zaufanie, którem społeczeństwo obdarzało dotychczas tą instytucję*. Krytykowano zwłaszcza przekazanie Prezesowi Rady Ministrów kompetencji do wyłącznego wydawania regulaminu (poprzednio uchwalało go Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału, wydawał zaś Prezydent na wniosek premiera). Usunięto także przepis uprawniający 1/3 część sędziów do zwołania zgromadzenia ogólnego, wprowadzono natomiast przejściową możliwość przenoszenia sędziów bez ich zgody w stan spoczynku, co oznaczało w zasadzie zawieszenie na dwa miesiące zasady nieusuwalności sędziów. Cyt za: B. M o r a w s k i, *Najwyższy Trybunał Administracyjny na nowych podstawach prawnych*, Gazeta Sądowa Warszawska 1932, nr 46, s. 671. Por. dalsze uwagi, s. 671–674. Niektóre ze zmian oceniano jednak pozytywnie, postrzegając je jako wyraz tendencji europejskich. Por. W. P o d c z a s k i, *O reformę Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, GSW 1935, nr 38, Kronika Zagraniczna, s. 518–519.

## 6

Zasady ustrojowe wprowadzone regulacjami z lat 1919–1920 okazały się bardzo trwałe. Utrzymano zatem istniejącą, trójinstancyjną strukturę, która w pierwszym okresie, do 1935 r., widziana była jako wzór dla przyszłych rozwiązań ogólnopolskich.

Naturalnie nie był to już system pruski w czystej postaci. Choć mówi się w zasadzie o utrzymaniu przepisów pruskich i kontynuacji tego modelu, jednak podlegał on poważnym przeobrażeniom.

Najwierniej odbiły się wpływy pruskie w organizacji sądów I instancji. Utrzymano wprost funkcję sadowniczą wydziałów powiatowych, zaś w miastach wydzielonych – Poznaniu, Bydgoszczy, Inowrocławiu, Gnieźnie, Toruniu, Grudziądzu i Gdyni – wydziałów miejskich. Składały się one z sześciu członków, obradowały pod przewodnictwem starosty – organu administracji rządowej. Wyboru członków dokonywał sejmik powiatowy w sposób tajny i proporcjonalny. Przepisy szczegółowe dotyczące funkcjonowania wydziałów pomorskiego i poznańskiego różniły się nieco. Na przykład wysokość wynagrodzenia za wydatki poniesione w związku z pełnieniem funkcji w Pomorskiem oznaczał Sejmik, w Poznańskim – Wojewódzki Sąd Administracyjny. Inne różnice dotyczyły wymogu *quorum* czy wyłączeń personalnych, jakie przewidywały przepisy obowiązujące na Pomorzu, a jakich brak było w Poznańskim<sup>65</sup>.

O orzeczniczym wymiarze działalności tych wydziałów wiadomo niewiele. Współczesne opracowania wzmiankują jedynie o tej roli wydziałów, przytaczając ogólnie podstawę prawną, jaką była pruska ustawa z 1883 r. W praktyce trafiały do nich przede wszystkim sprawy z dziedziny postępowania uchwałowego, o wiele rzadziej – sporne. Sądy rozpatrywały zaś zazwyczaj wniesione skargi zgodnie z wnioskami przewodniczącego (starosty). Od wyroków i uchwał wydziałów powiatowych przysługiwało stronom (lub przewodniczącemu wydziału w imię interesu publicznego) odwołanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W piśmiennictwie spotyka się krańcowo różne oceny ich działalności. W 1924 r. Jan Śliwiński pisał:

*...opinia organów państwowej administracji odnosi się do Wydziałów powiatowych jako władzy uchwałowej i administracyjnospornej przychylnie, zwłaszcza, że udział czynnika obywatelskiego w sprawach nadawania koncesyj (a one stanowią*

<sup>65</sup> Należy przypomnieć, iż do 1933 r. w dawnym Wielkim Księstwie Poznańskim (późniejsza *Provinz Posen*) obowiązywała fragmentarycznie ordynacja powiatowa jeszcze z 20 XII 1828 r., zastąpiona ostatecznie ordynacją powiatową z 1872 r. (ze zmianami z 1881 r.), dopiero na mocy ustawy scaleniowej. Zatem dopiero od 1933 r. ustrój samorządowy obu województw ujednolicił się: w obu obowiązywały postanowienia pruskiej ordynacji z odpowiednimi zmianami.

*gros spraw załatwianych w postępowaniu uchwałowym) uwalnia władze administracyjne od owego odium, jakie by na nie spadało, gdyby w sprawach koncesyjnych decydowały bez udziału obywateli.*<sup>66</sup>

Odmienne wyrażano się w toku prac nad projektem ustawy o sądownictwie administracyjnym w 1930 r.<sup>67</sup>

Należy podkreślić, iż brakuje rzetelnego kompleksowego opracowania; zagadnienie najniższej instancji sądownictwa administracyjnego na ziemiach zachodnich II RP nadal stanowi w zasadzie *terra incognita*, interesujący problem badawczy<sup>68</sup>. Bez najmniejszych wątpliwości można jednak stwierdzić, że w województwach zachodnich kontynuowano model przyjęty w Prusach i w zasadzie nie podlegał on daleko idącej ewolucji.

Podstawę prawną funkcjonowania Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA) stanowiło – jak wskazano już powyżej – rozporządzenie z 21 II 1920 r. Na jego mocy przekazano sądom kompetencje przysługujące dotychczas pruskim wydziałom obwodowym; na tych ostatnich wzorowano też procedurę powołania sędziów (w tym niezawodowych) oraz skład wydziałów i kolegiów orzekających. Zerwano jednak z pruskimi określeniami „członek mianowany”, „członek z wyboru”, zastępując je terminami: „sędzia zawodowy”, „sędzia honorowy”. Ważną zmianą było przekazanie przewodniczenia sądowi w ręce osobnego prezydenta WSA, co zarazem oznaczało wyłączenie sądu spod bezpośrednich wpływów wojewody. W poprzednim stanie prawnym wydział obwodowy obradował pod przewodnictwem prezesa rejencji, którego kompetencje przejął wojewoda. W efekcie przejęcia administracji na ziemiach zachodnich i dokonania trójstopniowego podziału na województwa, powiaty i gminy doszło zresztą do kuriozalnej sytuacji: wojewoda przejął uprawnienia nie tylko prezesa rejencji, ale i instancji wyższej – nadprezydenta prowincji, a zatem przewodnictwo zarówno w wydziale obwodowym, jak i w radzie wojewódzkiej. Formalnie zatem w postępowaniu uchwałowym występowałyby jednocześnie w dwóch instancjach. Stąd Minister b. Dzielnicy Pruskiej we wskazanym rozporządzeniu powołał: wojewódzkie sądy administracyjne na miejsce wydziałów obwodowych oraz wojewódzkie rady administracyjne na miejsce rad prowincjonalnych. Na marginesie warto zaznaczyć, iż polski ustawodawca

<sup>66</sup> J. Śliwiński, *W sprawie czynnika obywatelskiego w administracji państwowej*, GAiPP 1924, nr 28, s. 572. Por. także dalsze uwagi autora: *W sprawie...*, GAiPP, nr 27, s. 547; nr 29, s. 595–596; nr 30, s. 620; nr 31, s. 643–644.

<sup>67</sup> Por. J. Drążek-Drawicz, *Projekt ustawy...*, s. 591.

<sup>68</sup> Jedynie zagadnienie śląskich wydziałów powiatowych w roli sądów administracyjnych doczekało się szerszego opracowania. Por. E. K a z a n o w s k a, *Sądownictwo administracyjne I instancji w województwie śląskim w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Dawne sądy i prawo*, red. A. Lityński, Prace Nauk. UŚ 1984, nr 608.

nie uwzględniał właściwie dualizmu postępowania, jaki odziedziczono na podstawie utrzymanych w mocy ustaw pruskich, co w praktyce przyczyniało się do powstawania licznych sporów kompetencyjnych<sup>69</sup>.

Związek wojewody z sądem wojewódzkim znalazł odbicie przede wszystkim w art. 3, który umożliwiał wojewodzie zaskarżenie orzeczenia z *powodów publicznego interesu, temi samemi środkami prawnemi, co strony same*.

W tle pozostały wprowadzone pruskie przepisy proceduralne, w tym nadzór formalny sprawowany przez wojewodę nad czynnościami wydziału, niemniej od tego momentu datuje się samodzielność WSA. Stanowiły one odrębną jednostkę organizacyjną; wykonywane przez nie orzecznictwo wprost uznano za sądowe, przyznając członkom statut sędziego<sup>70</sup>. Stąd można powiedzieć, iż omawiane rozporządzenie, choć bardzo lakoniczne (zaledwie 5 artykułów), dało podstawę prawną samoistnemu sądownictwu administracyjnemu na szczeblu województwa, charakteryzującemu się znacznie szerszymi gwarancjami niezawisłości i samodzielności niż jego pruski wzorzec. Warto wspomnieć, iż posunięcia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych niejednokrotnie godziły w tę deklarowaną wszak przez literę prawa niezawisłość. Znany jest przypadek zawodowego sędziego WSA w Poznaniu – Władysława Łaszewskiego, posiadającego dożywotnią nominację, którego decyzją MSW usunięto ze stanowiska i mianowano radcą wojewódzkim, czyli urzędnikiem administracji. Sędzia Łaszewski zaskarżył decyzję do NTA, który orzekł o jej oczywistej bezprawności, jako że jedyną podstawą prawną dla usunięcia sędziego mogły być postanowienia wspomnianej pruskiej ustawy dyscyplinarnej dla sędziów<sup>71</sup>. *Nota bene* to właśnie NTA pełnił funkcję sądu dyscyplinarnego dla sędziów administracyjnych.

W skład WSA weszli: przewodniczący, jego zastępca, sędziowie zawodowi (wszyscy wymienieni z kwalifikacjami sędziowskimi lub wyższych urzędników administracyjnych) oraz sędziowie niezawodowi, ponadto sześciu zastępców

<sup>69</sup> Szerzej o typach postępowania pisał cytowany W. Maisel w: *Wojewódzkie sądy...* Na temat postępowania spornoadministracyjnego por. s. 156–181, o uchwałowym – s. 182–184.

<sup>70</sup> Prawotwórcza działalność Ministra b. Dz.P. nie była jednak konsekwentna. W wydanym 5 XI 1920 r. rozporządzeniu zaliczono sędziów WSA nie do grupy urzędników sądowych, lecz administracyjnych (mogło to być efektem tego, iż ustawa o uposażeniu sędziów i prokuratorów z 13 VII 1920 r. (Dz.U.R.P., nr 65, poz. 436) nie objęła tych sędziów; podstawą prawną dla ich uposażeń stała się ustawa, także z 13 VII 1920 r., o uposażeniu urzędników państwowych (Dz.U.R.P., nr 65, poz. 429). Miało to daleko idące skutki. Wyznacznikiem dyscypliny służbowej dla sędziów WSA stały się przepisy uchwalonej w 1922 r. pragmatyki urzędniczej, co godziło jaskrawo w gwarantowaną konstytucyjnie niezawisłością sędziowską. Por. szerzej: W. Maisel, *Wojewódzkie sądy...*, s. 62–67; K. Chmielowski, *Niezawisłość sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych w b. dzielnicy pruskiej a ustawa z 17. lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej*, Przegl. Administr. 1922, z. 7 i 8, s. 208–216.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 64; wyrok NTA z 3 XII 1926 r., sygn. 235/26, zbiór wyroków NTA 1926, IV, nr 1066, s. 721.

tych ostatnich. Przewodniczących mianował początkowo Naczelnik Państwa, następnie Prezydent RP. Sędziów zawodowych, także dożywotnich, mianował Minister b. Dzielnicy Pruskiej, niezawodowych i ich zastępców – wydział krajowy (prowincjonalny). W Toruniu sędziami zawodowymi byli wyłącznie Małopolanie; to samo dotyczyło prezesów WSA w Poznaniu – Saturnina Mravincsicsa i Stefana Cwojdzińskiego (urodzonego wprawdzie w Wielkopolsce, ale studiującego i praktykującego w Galicji) oraz sędziów Szybowskiego i Zaremby<sup>72</sup>.

Dalsze istotne zmiany wprowadzone zostały na mocy rozporządzenia Prezydenta RP o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej z 19 I 1928 r. Na mocy art. 95 i 96 dokonano praktycznie usunięcia spod jurysdykcji WSA spraw z zakresu postępowania uchwałowego. Sądy straciły wszelkie cechy organu współdziałającego w wykonywaniu administracji ogólnej, uzyskując całkowitą samodzielność<sup>73</sup>. Jednocześnie kompetencje wojewódzkich rad administracyjnych w Poznaniu i Toruniu przeszły na Wydziały Wojewódzkie, działające za pośrednictwem izb (art. 98); nie miało to już jednak faktycznego znaczenia. Ostatecznie stosunek WSA do wojewodów i Ministra Spraw Wewnętrznych unormowany został w rozporządzeniu tego ostatniego z 17 VII 1930 r., wprowadzającym regulamin WSA w Poznaniu i Toruniu, *nota bene* w dużej części ściśle wzorowany na pruskim regulaminie dla wydziałów obwodowych z 28 II 1884 r.<sup>74</sup>

Na Górnym Śląsku organizacja sądownictwa była bardzo zbliżona: obok wydziałów powiatowych i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, jako sąd III instancji działał od 1924 r. NTA. Warto wspomnieć, iż na Śląsku sprawy rozpatrywane w trybie uchwałowym usunięto spod jurysdykcji WSA już w 1923 r., a zatem pięć lat wcześniej niż w pozostałych sądach administracyjnych<sup>75</sup>. Dlatego też sąd ten bez wątpliwości uważano za organ *stricte* sądowy. Uprawnienia przysługujące za czasów pruskich Radzie Prowincjonalnej (w tym także rozpatrywanie zażaleń w postępowaniu uchwałowym) przeszły na Śląską Radę Wojewódzką. Ta ostatnia skumulowała zatem dotychczasowe kompetencje pruskich prowincjonalnych – rady i wydziału (*Provinzialrat*, *Provinzialausschuss*) oraz austriackiego wydziału krajowego (*Landesausschuss*).

<sup>72</sup> Za: W. Maisel, *Wojewódzkie sądy...*, s. 70–71. R. Schnur pisał, iż w okresie po I wojnie światowej na terytoriach zachodnich doliczyć się można było zaledwie ok. 50 prawników wykształconych w niemieckich uniwersytetach, ogółem zaś nie więcej niż 150–200. Był to najpoważniejszy problem sądownictwa, administracji, a i uniwersytetu poznańskiego; tenże *Einflüsse des deutschen und des österreichischen Rechts in Polen*, Berlin–New York 1985, s. 14.

<sup>73</sup> Por. szerzej K. Dubiel, *Stosunek wojewódzkich sądów administracyjnych...*, s. 278–282.

<sup>74</sup> *Ministerial-Blatt für innere Verwaltung*, 1884, s. 37–41.

<sup>75</sup> Ustawa Sejmu Śląskiego z 9 V 1923 r. w przedmiocie utworzenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (Dz.U.Śl., nr 20, poz. 129).

Rozwiązania te objęły tylko część górnoląską. Na pozostałym obszarze województwa – Śląsku Cieszyńskim – nadal obowiązywał wzorzec austriacki: jednoinstancyjny NTA jako trybunał kasacyjny. Wyrażano wprawdzie nadzieję co do utworzenia sądów administracyjnych niższej instancji, ale ostatecznie do tego nie doszło<sup>76</sup>.

Problem niższych instancji wysuwał się na pierwszy plan w dyskusji o rozwoju sądownictwa administracyjnego, przy czym wizja powołania niższych instancji w całym kraju i ich restrukturyzacji w dzielnicy zachodniej – a zatem wizja unifikacji – różniła się u poszczególnych autorów. W literaturze przedmiotu prezentowano pełen wachlarz przekonań: od projektów wzorowanych na czystym, trójinstancyjnym modelu pruskim<sup>77</sup> – przez mieszany typ dwuinstancyjny oparty na Wojewódzkich Sądach Administracyjnych (czy trybunałów obwodowych według innych założeń) i NTA<sup>78</sup> – aż po konserwatywne postulaty utrzymania *status quo*. Przeważała jednak opinia, iż sądownictwo administracyjne, nawet niższej instancji, winno mieć charakter kasacyjny. Między orzecznictwem sądów wojewódzkich a NTA nie miało być *esencjonalnej różnicy*<sup>79</sup>. W opinii krytyka miał to być jednak postulat na rzecz „prestżu” władz administracyjnych, na rzecz sprawności funkcjonowania sądów administracyjnych, zaprzeczający jednak celowi jurysdykcji administracyjnej<sup>80</sup>. Opowiadano się także za utworzeniem: w I instancji – Okręgowych Sądów Administracyjnych oraz Centralnego Sądu Administracyjnego (jako sądu orzekającego wobec zaskarżonych aktów centralnych władz administracyjnych), w II instancji, rewizyjnej – za reorganizacją w tym duchu NTA<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> W 1922 r. W. Dąbrowski pisał: *Przepisy niemieckie są oczywiście znacznie postępowwsze i dla ludności korzystniejsze. Dlatego pójdzie ewolucja w Województwie Śląskim niewątpliwie w kierunku wprowadzenia takich sądów [tj. niższych instancji – przyp. A. T.] również w części cieszyńskiej województwa. Tembardziej, że utworzono już Najwyższy Trybunał Administracyjny w Warszawie jako najwyższą instancję sądownictwa administracyjnego. Najbliższą pracą legislacyjną Sejmu Ustawodawczego będzie prawdopodobnie utworzenie pierwszej i drugiej instancji sądów administracyjnych; tenże, Zbiór praw konstytucyjnych...*, s. 185.

<sup>77</sup> Tak K. Kolszewski, *Sądownictwo administracyjne w Polsce*, Przegl. Administr. 1921, s. 319–324.

<sup>78</sup> Taki projekt miał najwięcej zwolenników. Por. W. Swinarski, *O wojewódzkich sądach administracyjnych*, GAIPP 1924, nr 47, s. 1018–1020.; M. Waśkowski, *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *I Kongres nauk administracyjnych w Poznaniu*, z. II, Warszawa 1929, s. 391–406; T. Hilarowicz, *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Themis Polska 1928/29, t. IV, s. 204–209; J. Langrod, *Sprawa rozbudowy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Themis Polska, 1928/29, t. IV, s. 210–224; S. Mravincsics, *Zagadnienie niższego sądownictwa administracyjnego*, Gazeta Administracji [GA] 1936, nr 2, s. 51–54; tenże, *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego*, GA 1937, nr 1, s. 22–27.

<sup>79</sup> Por. T. Nowicki, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937, s. 142.

<sup>80</sup> *Ibidem*, s. 143–145.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 152–153.



Istotnym zagadnieniem w projektowanej działalności sądów niższej instancji, podejmowanym w nauce, były problemy personalne: zorganizowanie kompletów sędziowskich, udział czynnika obywatelskiego i jego właściwe proporcje (wymóg przecież konstytucyjny), a także status prawny sędziów takich sądów<sup>82</sup>. Głosy skrajne negowały sens udziału w sądownictwie zarówno ławników pochodzących z wyboru, jak i urzędników z nominacji<sup>83</sup>. Oponenci podkreślali użyteczność udziału obywatelskiego nie tylko w wymiarze sądowym, ale i bieżącej działalności administracji, na wzór pruski, przy uwzględnieniu reform proponowanych od 1917 r. przez dr. Wilhelma A. Drewsa<sup>84</sup>. Obecny przy wydaniu decyzji czynnik obywatelski miał mieć w procesie jurysdykcji tylko głos doradczy<sup>85</sup>.

Nie wprowadzono jednak żadnego z tych postulatów w życie. W tym stanie rzeczy postawić można pytanie, dlaczego właściwie zdecydowano się utrzymać funkcjonowanie administracyjnych sądów powiatowych i wojewódzkich w województwach zachodnich? Ich likwidacja, uderzając w zasadę praw nabytych i ustabilizowane od półwiecza niemal stosunki prawne, groziła lawiną sporów administracyjnych, w tym kompetencyjnych, co spowodowałoby zapewne także dodatkowe obciążenie NTA. Przypomnę na marginesie, iż kompetencja Ministra b. Dzielnicy Pruskiej w zakresie ustawodawstwa obejmowała w zasadzie bardziej finezyjne zadanie przystosowania prawa niemieckiego, odtąd dzielnicowego, do warunków niepodległego państwa, nie zaś usunięcia wprost praw pruskich i zastąpienia ich polskimi.

Reasumując, wypada podkreślić, iż organizacja sądów administracyjnych niższych instancji była nie tylko prostym przedłużeniem ustroju dawnych pruskich prowincji Westpreussen, Posen i Schlesien. Wniosek taki – o wpływie bezpośrednim prawa pruskiego – byłby uzasadniony tylko w odniesieniu do wydziałów powiatowych i miejskich, które przecież i tak podlegały przeobrażeniom, chociażby na mocy ustawy scaleniowej. Wojewódzkie Sądy Administracyjne, mimo iż genezą swą sięgały do dualistycznych w istocie wydziałów obwodowych, daleko od nich odeszły. Zostały wyodrębnione ze struktury administracyjnej, nadano im samodzielność organizacyjną, zaś

<sup>82</sup> Por. T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1924, s. 44; J. Langrod, *Rozbudowa...*, s. 218; J. Śliwiński, *W sprawie...*, s. 550–551; M. Waśkowski, *Rozbudowa sądownictwa...*, s. 405.

<sup>83</sup> Tak S. Mravincsics, *Zagadnienie...*, s. 53–54; tenże, *Rozbudowa...*, s. 23–24.

<sup>84</sup> W. A. Drews, *Preussische Verwaltungsreform*, *Deutsche Juristen-Zeitung*, Berlin 1924, s. 583–591; tenże, *Vom Ausbau der preussischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 1924, Bd. 78, s. 586–610.

<sup>85</sup> Por. szerzej J. Śliwiński, *W sprawie...*, analizujący założenia W. A. Drewsa na podstawie jego: *Grundzüge der Verwaltungsreform*, Berlin 1919. Opracowanie Śliwińskiego ma zatem także cenne walory komparatystyczne.

sędziom – gwarancje ich niezawisłości. Ostatecznie można zatem – moim zdaniem – mówić o sądach II instancji jako o polskim modelu, realizującym najważniejsze elementy swego pruskiego wzorca.

## 7

Konstytucja kwietniowa poświęca sądownictwu administracyjnemu następujące postanowienie:

*Powołuje się: a) Sąd Najwyższy do spraw cywilnych i karnych, b) Najwyższy Trybunał Administracyjny do orzekania o legalności aktów administracyjnych oraz c) Trybunał Kompetencyjny do rozstrzygania sporów o właściwość między sądami a innymi organami władzy*<sup>86</sup>.

W porównaniu z art. 73 konstytucji marcowej, przepis ten mógł być interpretowany jako zaniechanie projektów rozbudowy sądownictwa administracyjnego. Nastąpiło wprost ograniczenie zapisu o sądownictwie administracyjnym do jednej instancji w postaci NTA. Nie powtórzył się zapis o wieloinstancyjności i współdziałaniu czynnika obywatelskiego. A. Chmurski podkreślił, iż zmiana sformułowań oznaczała znaczne pogorszenie sytuacji prawnej i możliwości rozwojowych, jakie gwarantował art. 73 konstytucji marcowej<sup>87</sup>. Również współcześnie taką opinię wyraża się dość dobitnie. Dorota Malec pisze:

*...zerwała ona [konstytucja kwietniowa] z dotychczasowymi zapowiedziami budowy sądownictwa administracyjnego niższego szczebla, stanowiąc wyraźnie, iż sądem powołanym do kontroli legalności jest wyłącznie NTA. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego nie zlikwidowano jednak dotychczasowych sądów. Paradoksalnie, nadal istniała zatem rozbieżność obowiązującego stanu z przepisami konstytucji*<sup>88</sup>.

Pojawiły się w literaturze także głosy przeciwne. Jerzy Langrod twierdził, iż punkt ciężkości zagadnienia rozbudowy sądów przeniesiono z konstytucji (a zatem utraciło ono oparcie w ustawie zasadniczej) na ustawodawstwo zwyczajne<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Art. 70 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U.R.P., nr 30, poz. 227).

<sup>87</sup> Por. A. Chmurski, *Nowa Konstytucja*, Warszawa 1935, s. 96–97.

<sup>88</sup> Za D. Malec, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, [w:] *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, Kraków 2004, s. 286.

<sup>89</sup> Powołał się przy tym na art. 65 ust. 2 (organizację sądów, tudzież odrębne stanowisko sędziów, ich prawa i obowiązki oraz uposażenie – określają ustawy). Por. J. Langrod, *Problemy administracyjne w konstytucji*, Czasop. Prawno-Ekonom. 1936, s. 160–210.

Podobnie uważał Tomasz Nowicki, który sięgnął po oryginalny argument porównawczy:

*...wszak w tym samym artykule wspomina konstytucja tylko o „Sądzie Najwyższym”, a chyba nikt nie może twierdzić, że wobec tego rozbudowana jurysdykcja cywilno-karna miała być niezgodna z ustawą zasadniczą<sup>90</sup>.*

Rzeczywiście, art. 70 był jedynym, który dokonywał rozróżnienia na sądownictwo powszechne, administracyjne i wojskowe, poza nim ustrojodawca posłużył się już neutralnym sformułowaniem „sądy”. Trudno zatem wysnuwać wniosek, iż skoro w art. 70 wskazuje się tylko Sąd Najwyższy jako instancję sądownictwa powszechnego, to niższe instancje tegoż sądownictwa działać miałyby wbrew konstytucji. Analogicznie należałoby rozpatrywać sytuację sądownictwa administracyjnego. Konkluzja nie jest jednak aż tak prosta. W odróżnieniu od niższych sądów powszechnych, ich odpowiedniki w zakresie sądownictwa administracyjnego nie istniały i nadal toczyła się dyskusja nad ich przyszłym kształtem. Nawet gdyby przyjąć, iż konstytucja z oczywistych względów miała charakter bardzo ramowy, to i tak pominięcie milczeniem sądów administracyjnych należy ocenić jako bardzo wymowne. Rezygnacja z dotychczasowych gwarancji konstytucji marcowej nie miała – jak się zdaje – charakteru przypadkowego, zwłaszcza w obliczu unormowań prezydenckiego rozporządzenia o NTA z 1932 r. Stąd też przychyliam się do opinii, iż sformułowanie konstytucji kwietniowej oznaczało w istocie świadomy zamiysł ograniczenia sądownictwa administracyjnego do jednej instancji<sup>91</sup>.

Żadnych wątpliwości natomiast nie mógł budzić wyrażony *expressis verbis* w art. 64 ust. 5 konstytucji kwietniowej zakaz *badania ważności aktów ustawodawczych należycie ogłoszonych przez sądy*, w tym oczywiście NTA.

<sup>90</sup> Por. T. Nowicki, *Zagadnienie instancyj...*, s. 130.

<sup>91</sup> Wśród historyków prawa można jednak spotkać i inne opinie. W argumentacji L. Pauliego, *in der April-Verfassung war nämlich keine Rede von der Einstufigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, im Gegenteil, die Beibehaltung der Nomenklatur „Oberster Verwaltungsgerichtshof“ suggerierte die Möglichkeit des Bestehens niederer Verwaltungsgerichte, was in der Tat [...] weiterhin in den westlichen Woiwodschaften der Fall war. Es war also, wenigstens formal gesehen, kein Generalrückzug von den in März-Verfassung angenommenen Voraussetzungen, sondern ein Fehlen ihrer gänzlichen Verwirklichung, das heisst die Aufrechthaltung eines provisorischen Zustandes, analog übrigens zu anderen Rechtsbereichen Polens in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen; tenże, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen zwischen den beiden Weltkriegen. Rechtsvergleichende Bemerkungen über ihre Entstehung und ihr Organisationsmodell, [w:] *Entwicklungsfragen der Verwaltung in Mitteleuropa. Aus Materialien der internationalen Konferenz über Verwaltungsgeschichte in Pécs-Siklós (18–20. Mai 1972)*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 1972, s. 213. Także z tą opinią nie można do końca się zgodzić z wyżej wskazanymi względami, także tych pragmatycznych. Pauli podkreśla zresztą owo *wenigstens formal*.*

Od połowy lat trzydziestych, w obliczu nowych regulacji konstytucyjnych, zrezygnowano w zasadzie z planów reorganizacji zasadniczego sądownictwa administracyjnego. Sam temat przestał też angażować już tak dalece znawców przedmiotu; odnotowuje się znacznie mniej głosów w literaturze.

Kiedy jednak w 1935 r. uchwalano ustawę powołującą do życia nowy szczególny sąd administracyjny – Inwalidzki Sąd Administracyjny (ISA)<sup>92</sup>, ściśle powiązany pod względem organizacyjnym i personalnym z NTA, jego funkcjonowanie oparto na postulatach doktryny. W ISA zasiadali w gronie sędziów także ławnicy (a zatem element czynnika obywatelskiego): inwalidzi rekrutowani z list kandydatów ogólnopolskich stowarzyszeń inwalidów oraz urzędnicy o prawniczym wykształceniu, reprezentujący czynnik rządowy. Ławnicy korzystali z gwarancji niezawisłości sędziowskiej na równi z sędziami zawodowymi<sup>93</sup>.

Także w 1939 r., kiedy uchwalono projekt ustawy o sądownictwie ubezpieczeń społecznych<sup>94</sup>, w jego planowanej organizacji znalazły odbicie zasady postulowane w doktrynie: wieloinstancyjności i udziału czynnika obywatelskiego w postaci ławników desygnowanych spośród pracowników i pracodawców. Projekt ów nie zdążył wejść w życie, stanowił jednak wzór, do którego sięgnął ustawodawca powojenny.

## 8

Wbrew obiegowym opiniom, uzasadnione jest twierdzenie, iż organizacja sądownictwa administracyjnego II RP pozostawała pod silnym wpływem wzorów prusko-niemieckich. Twierdzenie to odnosi się także w pewnym stopniu do wpływów późniejszej niemieckiej doktryny, powstałej po I wojnie światowej.

Uchwalenie i wejście w życie konstytucji marcowej stwarzało dużą szansę na zakończenie stanu prowizorium prawnego w dziedzinie sądownictwa administracyjnego. Ustawa zasadnicza wytyczyła jasno kierunek, w jakim

<sup>92</sup> Ustawa z 26 III 1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U.R.P., nr 35, poz. 177) mająca obowiązywać do 30 IX 1940 r.

<sup>93</sup> Inne odmienności dotyczyły procedury, w tym przekazania sprawy organowi administracyjnemu do ponownego rozpatrzenia w razie konieczności uzupełnienia stanu faktycznego, nie zaś uchylenia aktu zaskarżonego z powodu wadliwego postępowania, jak w procedurze NTA. Wreszcie, przy uznaniu zasadności skargi ISA, obok kasacji aktu, mógł go zastąpić własnym merytorycznym rozstrzygnięciem; był zatem sąd instancją także rewizyjną. Por. szerzej K. Kumaniecki, J. Langrod, Sz. Wachholz, *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Kraków-Warszawa 1939, s. 121–122.

<sup>94</sup> Druk sejmowy nr 786 (sesja 1937/38), nr 27 (sesja 1938/39), nr 150 (sprawozdanie sejmowej komisji prawniczej z 14 III 1939 r.).

zgodnie z wolą ustrojodawcy rozwijać się miało sądownictwo administracyjne. Postulaty wieloinstancyjności i udziału obywatelskiego, wprost wywodzące się z doświadczeń pruskich, uzyskały najwyższą możliwą sankcję – konstytucyjną. Paradoksalnie, żaden z nich nie znalazł urzeczywistnienia w postanowieniach ustawy o NTA z 1922 r. Tymczasem ta ustawa, *nota bene* planowana jako rozwiązanie przejściowe, a nie konstytucja, zdecydowała o ostatecznym kształcie sądownictwa.

Powołany na mocy ustawy Najwyższy Trybunał Administracyjny stanowił lustrzane niemal odbicie wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego – jego zalet, ale i wad. Utrzymanie przy jego boku niższych sądów administracyjnych w Pomorskiem, Poznańskim i na Śląsku stanowiło prawny fenomen. Była to w istocie niezwykła kompilacja rozwiązań z gruntu sobie przeciwnych – jednoinstancyjności z trójinstancyjnością, klauzuli generalnej z wyliczeniem enumeratywnym, orzekania kasacyjnego z rewizyjnym.

Ustalenie, iż sądownictwo administracyjne II RP opierało się na modelu austriackim, jest daleko idącym uproszczeniem. Zasadne wydaje się ono dla okresu po 1935 r., kiedy dokonano rewizji założeń konstytucji marcowej. Konstytucja ta zdecydowała o wyborze modelu zbliżonego do pruskiego. Ustawa narzuciła model austriacki.

Wpływy prusko-niemieckie na ogólny obraz sądownictwa administracyjnego II RP można – moim zdaniem – podzielić na dwa typy: bezpośrednie – w postaci prostego przedłużenia obowiązywania przepisów poszczególnych ustaw pruskich, chociażby po poddaniu ich polskim modyfikacjom, i pośrednie, a zatem ustrojowe – odwołania do cech konstytucyjnych modelu pruskiego, a *sensu largo* – także czerpanie z nauki i doktryny pruskich i niemieckich administratywistów.

Bezpośredni wpływ pruski dotyczył bez wątpienia unormowań w zakresie organizacji i funkcjonowania wydziałów powiatowych. Ich zasadniczy ustrój na ziemiach zachodnich przetrwał nawet zmiany ustawy scaleniowej. Należy jednak stwierdzić, iż rola wydziałów w ogólnym obrazie sądownictwa miała wymiar marginalny.

Wpływy pośrednie można stwierdzić w przepisie art. 73 konstytucji marcowej oraz regulacji dotyczących Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. Natomiast mitem, przeciwko któremu występował już W. Maisel, jest przekonanie o identyczności II instancji sądownictwa administracyjnego w Prusach przed I wojną światową i w województwach zachodnich. Mimo ścisłego genetycznego powiązania z pruskim wzorcem, bliskich związków w dziedzinie organizacji wewnętrznej sądów, określenie pozycji samych sądów administracyjnych, zwłaszcza na tle ich relacji z organami administracji ogólnej, oraz statusu prawnego ich sędziów były już oryginalnym dziełem polskim. Trzeba niestety przyznać, iż regulacje te miały charakter rozwiązań z potrzeby

chwili, w żadnym razie nie było to konsekwentne wcielanie w życie postulatów znakomitej polskiej doktryny<sup>95</sup>.

Jako celne, choć naturalnie subiektywne podsumowanie – z którym jednak autorka artykułu w pełni się identyfikuje – i zarazem klamra spinająca powyższe wywody, niech posłużą słowa wielokrotnie już cytowanego autora, twórcy kilku najcenniejszych opracowań zagadnienia sądu administracyjnego w Polsce w okresie międzywojennym – Jerzego Langroda:

*W ten sposób ustawodawca polski, mając do wyboru istniejące już na ziemiach polskich typy sądowo-administracyjne, dawny austriacki i pruski (oba należące do systemu, nazywanego „francuskim”), poszedł przy tworzeniu częściowej organizacji sądów administracyjnych polskich, niejako po linii pośredniej, biorąc z każdego z nich pewne charakterystyczne cechy ustrojowe, z przewagą bardzo znaczną na korzyść wzorów proaustriackich. Z typu pruskiego wziął kilku-stopniowość sądów administracyjnych i współudział czynnika obywatelskiego, z typu austriackiego wszystko inne, w szczególności zasadę kompetencyjną praw podmiotowych publicznych, wyłączenie sporów, których podłożem jest orzeczenie, oparte na swobodnym uznaniu władzy [...] oraz wyłącznie kasacyjny charakter N.T.A. Niewątpliwie cechy, recypowane z typu pruskiego, są jak najbardziej godne pochwały, jako odpowiadające istocie instytucji i rozwojowi organizacji społecznej; utworzenie niższych instancji sądowo-administracyjnych odciąża w wybitny sposób N.T.A. od nawalu spraw drobniejszych, umożliwiając mu, skoro sprawa dojdzie do niego w II-ej czy III-ej instancji, oparcie się na szczegółowym materiale procesowym niższych stopni sądowo-administracyjnych. Ubolewać jedynie należy, iż ustawodawca polski w tak małym stopniu wziął za przykład ustrój pruski, a tak bezkrytycznie oparł się na podstawowych, a z gruntu wadliwych zasadach typu przyjętego w b. Austrii<sup>96</sup>.*

<sup>95</sup> Zaznaczyć należy, iż międzywojenne spory doktrynalne wobec interesującego autorkę problemu nie straciły na aktualności – nierzadko na tożsame, niebywale uniwersalne argumenty powoływali się prawnicy zabierający głos w pod koniec lat czterdziestych XX w., jak i w toku najnowszej reformy sądownictwa administracyjnego. Por. przykładowo: K. Mamrot, *Sądownictwo administracyjne a Rady Narodowe*, PiP 1947, z. 1, s. 30–38; W. Morawski, *Zagadnienie kontroli administracyjnej*, PiP 1947, z. 1 (11), s. 55–64; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Jaki model sądownictwa administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 1999, z. 6, s. 3–14; T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego – projekty dalekie od ideału*, PiP 2001, z. 7, s. 30–53; J. Borkowski, *Reforma sądownictwa administracyjnego*, PiP 2002, z. 5, s. 3–18; R. Hauser, *U progu reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 2002, z. 11, s. 28–43.

<sup>96</sup> J. Langrod, *Zarys sądownictwa...*, s. 218–219.